

Проблемні питання територіального устрою України

*Мотрюк А., студентка групи Ю-13
Науковий керівник – Сінченко Ю. П.,
старший викладач кафедри права СумДУ*

Насьогодні питання територіального устрою України є досить важливим, якщо брати до уваги регіони нашої держави, що характеризуються різним рівнем соціально-економічного та політичного розвитку. Однак, проблема української федеративності не є новою, вона постала ще з перших днів незалежності, відтак політичні сили розділилися на прихильників унітарності та прибічників федеративної форми державного устрою України. Для визначення оптимальної моделі територіального устрою звернімося до головних аспектів та особливостей формування федералізму.

Федералізм як форма вирішення питання про територіально-політичну організацію суспільства й розмежування предметів ведення між союзом і державними утвореннями, що входять до його складу, викликає особливий інтерес в силу тієї ролі, що належить федеративним державам у сучасному світі. Нині дев'ята частина держав світу, що охоплюють близько третини населення на Землі, влаштовані як федерації [1, с. 308].

Прихильники федеративного устрою аргументуються тим, що він призведе до збільшення повноважень територіальних громад, можливості вибору шляхів і механізмів розвитку конкретних регіонів, ретельнішого і ефективнішого обороту коштів, а також допоможе вирішити історичні та культурні відмінності серед українського населення. Важливим аргументом, також, вважається сприяння федералізації наближення влади до народу, уникнення надмірної концентрації влади в руках центру, наданні потужного імпульсу розвитку регіонів, забезпеченні різноманітних умов для розвитку суспільства (в культурному, мовному проявах) та, врешті-решт, сприяння зміцненню демократичних засад у функціонуванні державного механізму та суспільному житті [2].

Останнім часом федералізм визначається як «процес розв'язання конфліктів» [3, с. 21]. Науковці окреслюють його як форму, що дозволяє в рамках великого державного утворення зберегти історично складене розмаїття традицій, звичаїв, культури різних груп і верств населення, як «організоване співтовариство», покликане задовольнити потреби людей та інтереси державних інститутів, що територіально поширює політичну владу в ім'я свободи та одночасно концентрує її від імені єдиного уряду» [4, с. 142], як засіб розв'язання національного питання й форма демократизації управління державою.

Російський дослідник федералізму І. Б. Гоптарьова вважає, що федералізм має досить підстав для того, щоб його визнати як один з найбільш ефективних засобів розв'язання й керування соціальними конфліктами, а також – трансформації їх у менш важкий і менш гострий стан. На її думку, у самій природі федералізму закладений великий виховний потенціал, який при умілому його розкритті може підготувати суспільство до раціонально-практичного сприйняття конфліктів. Федералізм як принцип суспільних відносин може виступити в якості «конструктора» (творця) взаємин між окремими соціальними утвореннями й державою, та у значній мірі пом'якшити протистояння сторін, переводячи конфлікт у стан змагальності й конкуренції [5, с. 60].

Демократична федеративна система набагато гнучкіше реагує на конфлікти. Як показує світова практика, складові частини федеративної держави можуть у межах своїх повноважень не тільки здійснювати закріплені федеральними конституціями права і свободи, але й надавати громадянам додаткові права поза загально федеративними конституційними переліками.

Федералізм як принцип виразно протистоїть ідеям бюрократичної централізації. Притаманний йому розподіл влад між двома рівнями з розмежуванням відповідних компетенцій здатний бути реальним важелем «детінізації» політики, виведення назовні, у відкритий діалогічний простір потенційно конфліктних проблем. Порівняно з більшою адаптивністю, здатністю оперативно реагувати на виклики та загрози, в тому числі, створювані політизованою етнічністю. Зрештою федералістські практики демонструють неабиякі можливості в мінімізації суперечностей, створюваних складною взаємодією

доцентрових і відцентрових тенденцій. Федералізм доволі часто виступає в ролі «крятивного кола» за умов виникнення конфліктних ситуацій [6].

Федеративний устрій враховує існуючу господарську, географічну, етнічну, мовну, конфесійну специфіку регіонів України. Надання історичним землям України функцій певного обсягу, необхідних для вирішення специфічних регіональних проблем, по-перше, забезпечить розвиток як самих регіонів, так і держави в цілому, відкриє простір інтеграційним процесам в Україні. По-друге, дозволить знайти оптимальну модель державного устрою України, яка поєднає переваги єдиної держави з самостійністю регіонів. По-третє, забезпечить єдність, соборність України, припинить сепаратистські настрої. Федеративний устрій в умовах, що склалися в нашій державі в даний час, може зняти численні проблеми країни: мовні, історичні, культурні та інші.

Демократична федеративна система набагато гнучкіше реагує на конфлікти. Як показує світова, практика складові частини федеративної держави можуть у межах своїх повноважень не тільки здійснювати закріплені федеральними конституціями права і свободи, але й надавати громадянам додаткові права поза загальнонаціональними конституційними переліками. Крім того, федеративний устрій містить потенційну можливість подолання протиріччя між правом народів на самовизначення й принципом територіальної цілісності держави. Компетенція суб'єктів федерації визначається інтересами безпосередньо тих, хто проживає в даному регіоні, починаючи з функції керування всередині територіальними справами, зборами податків, соціально-економічною сферою та іншим. Поєднання плюралізму й толерантності допомагає уникати або попереджати конфлікти. Тобто, федеративна система в порівнянні з унітарною має більше можливостей для розв'язання протиріч правовим шляхом, поетапно, методом компромісних угод.

Щодо унітарної форми державного устрою, то вона, перш за все, склалася найпершою, разом із самою державою. Усі без винятку державні утворення стародавнього світу і Середньовіччя мали цю форму. Прикладом може слугувати Римська імперія, імператорські Китай і Японія, середньовічні європейські королівства. У наш час явище унітарної держави не має настільки значного і всеосяжного характеру, як раніше. Унітарна форма характерна для невеликих, мононаціональних, а також монархічних держав, наприклад, Польської республіки, Італії, Японії.

Перевагами унітарної форми державного устрою є: відносна економічність, простота й оперативність в прийнятті рішень, легкість нагляду та контролю за виконанням прийнятих рішень, значна стійкість в екстремальних умовах, ефективність у період становлення і державного будівництва. Недоліками цієї форми прийнято вважати схильність до встановлення авторитарного режиму, ігнорування специфічних потреб етнонаціональних груп, уніфікація їхнього життя, послаблення ініціативності місцевих і регіональних органів влади, провокування екстремізму й сепаратизму [7, с. 29].

При виборі форми державного устрою слід враховувати як переваги, так і недоліки усіх типів політико-територіального устрою. Для України однаково неприйнятні як збереження жорсткого унітаризму, так і швидкі кроки до федералізації.

Україну не можна перекроювати в федерацію: ми не маємо неосяжної території, котрою складно керувати з одного центру, щоб бути федерацією територіальною, ми не маємо таких чітких відмінностей у національному складі, щоб проводити межу між україномовними українцями та російськомовними українцями, створивши федерацію національну. Практично всіх переваг федерації, якими її прибічники аргументують свою позицію, можна досягнути без зміни територіального устрою країни.

Найбільш доцільним шляхом розв'язання проблеми представляється розв'язання існуючих проблем у відносинах між центром і регіонами шляхом децентралізації управління. Таким чином регіони отримають більше прав і можливостей для власного розвитку без ризиків виникнення відцентрових тенденцій. В той же час, у процесі політики децентралізації слід подбати про збереження вертикалі виконавчої влади, правового і управлінського контролю за місцевою владою.

З метою подолання, з однієї сторони, регіонального протистояння, а з іншої – заради збереження цілісності держави, найбільш підходящою є модель унітарно-децентралізованої

держави. Такий підхід дозволить зберегти єдиний політико-правовий простір, Україна матиме лише одного суб'єкта управління – вищі органи влади, при цьому базовий рівень місцевої влади без будь-якого посередництва з боку інших суб'єктів управління отримує найширші повноваження з урахуванням специфіки регіону. Це дозволить зміцнити державну єдність та зберегти територіальну цілісність, запобігти відцентровим сепаратистським проявам, закріпити політичну та етнополітичну стабільність.

Найсприятливішим устроєм для України є унітарний з широким місцевим самоврядуванням. Це відповідає як історичним традиціям, так і проголошеному пріоритетному курсові на європейську інтеграцію, що передбачає збільшення повноважень територіальних громад. Необхідними умовами успішності потрібних, задля досягнення такої мети перетворень, є консолідація української політичної нації, ліквідація сепаратистських настроїв та політична воля реформаторів.

Таким чином, найбільш вигідною для України представляється унітарно-децентралізована модель, що дозволяє зберегти територіальну цілісність держави. Зазначена модель сприяла б збалансованому розподілу повноважень між центром і регіонами та, водночас, реалізації економічних і культурних інтересів регіонів. Здійснення в Україні реформування відносин влади на рівні центр-регіон і усередині регіону повинно проводитися за напрямками запровадження інституту регіонального самоврядування та надання більшої економічної самостійності регіонам. Унітарно-децентралізована модель територіального устрою сприятиме консолідації суспільства, успішній розбудові нової економіки та демократії в Україні.

Список використаної літератури

1. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, «Проспект», 2004. – 640 с.
2. Бортник Р., Колесников В. Безальтернативна альтернатива розвитку української держави. / Р. Бортник // Комуніст. - 2009. - № 95.
3. Гороява З. С., Степанова Р. С., Винников Н. Г., Редченко Е. В. и др. В федерации мы будем жить своим умом / З. С. Гороява, Р. С. Степанова, Н. Г. Винников, Е. В. Редченко // Свобода слова «2000». – 2009. - № 39. – С. F7.
4. Боте М. Федерализация и демократия на форуме юристов / М. Боте // Государство и право. -1992. - № 4. – С. 142-143.
5. Гоптарева И. Б. Федерализм как политико-правовой и социальный способ правления конфликтами и как средство их перманентного разрешения. / И. Б. Гоптарева // «Средо» - 1998. - № 7. - С. 59-61.
6. Литвин В. М. Федералізація: ідея, політична практика, застосовність в Україні. / В. М. Литвин. // Голос України. – 24. 06.10.
7. Субботін В. М., Філонов О. В., Князькова Л. М., Тодоров І. Я. Теорія держави і права: навчальний посібник / В. М. Субботін, О. В. Філонов, Л. М. Князькова, І. Я. Тодоров. – К.: Знання, 2005. – 327 с.